

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/131876>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

3

Risicogericht toezicht is niet vrij van risico's

Inge de Wolf en Marlies Honingh

Inleiding

Steeds meer inspecties werken risicogericht en gebruiken de term 'risico' om de kans op allerlei problemen en potentieel gevaarlijke situaties te duiden. Zo wordt over achterblijvende onderwijskwaliteit, ondermaatse hygiëne, een onprofessionele bestuurscultuur, maar ook over een bodemdaling of een leidingbreuk gesproken als een risico. In het afgelopen decennium is het gebruik van de term risico in de toezichtwereld ingeburgerd in de zoektocht naar selectiever en doelmatiger toezicht. Hiermee wordt de aard en inhoud van het toezicht steeds vaker afgestemd op de risico's in het veld of de sector. In de praktijk betekent dit een intensievere vorm van toezicht in de situaties waar risico's bestaan en een minder nadrukkelijk aanwezige, of soms zelfs bijna afwezige, toezichthouder in de stabiele risicoloze situaties. Om dit te realiseren worden risico's gemeten en geanalyseerd. Maar zijn risico's wel meetbaar? En betekent risicogericht toezicht niet dat je altijd met de problemen van gisteren bezig bent? Versterkt risicogericht daarnaast niet de illusie dat toezichthouders de problemen allemaal kennen? En gaat het niet ten koste van het *professional judgment* van inspecteurs?

De Amerikaanse arbeidsinspectie OSHA was een van de eerste toezichthouders die overgingen tot 'risk based inspection'. De onmogelijkheid om met een beperkt aantal inspecteurs een groot veld te controleren, bracht hen ertoe inspecties te richten op situaties met een hoog risico. Om tot een inschatting te komen van risico's (en daarmee ook tot het besluit de toezichthouder wel of niet in te zetten) worden de risico's doorgaans berekend op basis van (a) de ernst van een gebeurtenis en (b) de kans dat een gebeurtenis zich voordoet (Power, 2007; Ale, 2002). In Nederland waren de arbeidsinspectie, de douane en de belastingdienst de eerste toezichthou-

ders die op risicogericht toezicht overgingen, waarna andere toezichthouders volgden. Belangrijke stimulansen daarvoor waren twee studies van de Algemene Rekenkamer (2002, 2005) en het feit dat selectief toezicht als één van de zes principes van goed toezicht werd beschouwd in de 'Kaderstellende Visie op Toezicht 2005' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005).

Het risicogerichte toezicht is gebaseerd op twee belangrijke aannames, namelijk dat (a) risico's bekend en meetbaar zijn en (b) risico's het toezicht kunnen sturen. Deze aannames hebben een aantal implicaties voor de inrichting en uitvoering van het toezicht en voor de relatie tussen de toezichthouder en de inspectee. Daarover gaat deze bijdrage. Leidt risicogericht toezicht bijvoorbeeld tot een versmalling van het toezicht en tot meer mechanisch toezicht? Kleuren de uitkomsten van risicoanalyses de beoordeling van de toezichthouder en wat zijn de gevolgen van het gebruik van risicoanalyses voor de relatie tussen toezichthouder en inspectee?

Risico's zijn bekend en meetbaar

Risicogericht toezicht is gebaseerd op de aanname dat risico's bekend zijn bij de toezichthouder én te meten zijn, want alleen dan is het mogelijk om tot analyses en berekeningen te komen. Het is echter de vraag wat de implicaties zijn van deze aanname. Zijn alle risico's wel echt in beeld? Ontstaan er blinde vlekken? Is er blikvernaauwing? En in hoeverre spelen inspectees in op de aanname dat risico's meetbaar zijn?

Zijn alle risico's bekend?

"Risk based" toezicht gaat er vanuit dat 'de handhaver de risico's kent en weet af te wegen', aldus Mertens (2011). De meeste toezichthouders gaan er bij risicoanalyse dan ook vanuit dat ze de risico's kennen en *negeren vervolgens de mate van onzekerheid* die bij de risicoanalyse hoort. Inherent aan een risicovoorspelling is onzekerheid, waarbij de mate van onzekerheid sterk verschilt tussen toezichthouders en de gehanteerde methodiek van risicoanalyse (zie Black en Baldwin, 2010). De mate van onzekerheid is vooral groot wanneer het gaat om toezicht op (a) veel individuen en bedrijven die onderling variëren, (b) diensten die in interactie geleverd worden en (c) wanneer er voor de risicoanalyse weinig data voorhanden zijn. Het vaststellen van risico's is dan uitermate lastig, juist omdat voorspellende gegevens uit het verleden ontbreken of omdat het aantal factoren dat van

invloed is te groot is om tot een gedegen analyse te komen. De risico-inschatting is in zo'n geval soms niet meer dan een 'best guess', die daarna regelmatig gezien wordt als een objectief vastgesteld risico. Met het toekennen van de status van risico, kan de toezichthouder namelijk een weloverwogen keuze maken in de mate van aandacht en intensiteit van het toezicht.

Risicogericht toezicht richt zich dus vooral op reeds geïdentificeerde risico's. Hierbij wordt vaak de vergelijking gemaakt met het 'zoeken onder de lantaarn'. Het is dan ook de vraag of de toezichthouders de risico's die zich buiten het licht van de lantaarn bevinden ook kennen. De meeste, zo niet alle, toezichthouders zullen blinde vlekken hebben. In de toezichtwereld zijn er prachtige voorbeelden van blinde vlekken. Zo richtte het 'risk based' toezicht van de Amerikaanse belastingdienst zich vooral op belastingbetalers waarvan de aangiften onjuist of onvolledig waren. Tot men erachter kwam dat een deel van de Amerikanen helemaal nooit belasting betaalde. Deze vielen buiten het blikveld van de belastingdienst, maar bleken de grootste risicofactor (Sparrow, 2000). Voor de meeste toezichthouders geldt dat er 'onzichtbare' individuen, organisaties of activiteiten bestaan die buiten het bereik van het reguliere toezichtproces en daarmee het blikveld van de toezichthouder vallen.

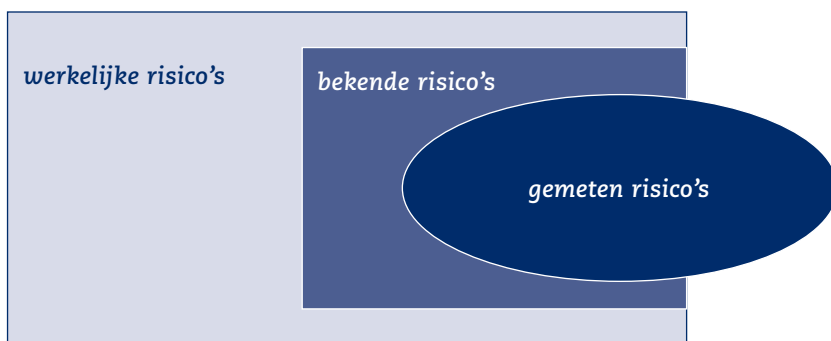
Risicogericht toezicht versterkt voor de buitenwereld het beeld dat de toezichthouder de risico's kent. Het is de vraag of de toezichthouders hiermee niet bijdragen aan het beeld dat ze daarmee de risico's ook beheersen. In zijn inaugurale rede 'The risk management of everything' stelt Power (2004) dat dit niet mogelijk is en bekritiseert de hang naar risicobeheersing. Het leidt volgens Power tot groeiende risico-aversiteit in de samenleving. Daarmee worden de verwachtingen ten aanzien van het werk van toezichthouders (te) hooggespannen en is er regelmatig sprake van algemene verontwaardiging wanneer de toezichthouder een risico mist, bijvoorbeeld bij een ramp of falende organisatie. Denk bijvoorbeeld aan de vuurwerfabriek in Enschede, Chemie-Pack, de DSB-bank, de zaak Jansen-Steur, de examenfraude of de zalm. In deze gevallen is de toezichthouder verweten dat ze het risico niet op tijd heeft gezien. Toezichthouders worden hierbij vaak als medeschuldige aangewezen vanuit de gedachte dat ze de risico's beter in hadden moeten schatten. Op hun beurt reageren toezichthouders hier vaak weer op met verbeterde risicomodellen, modellen waarin in ieder geval het nieuwe, inmiddels bekende, risico is opgenomen. Hiermee transformeert de toezichthouder in de generaal die, zoals de

Engelsen zeggen, altijd de vorige oorlog uitvecht ('the general always fights the last war'). Houden toezichthouders hiermee de *illusie dat de risico's bekend zijn* niet in stand en versterken ze deze niet?

Zijn risico's meetbaar en welke implicaties heeft risicometing?

De diverse vormen van risicogericht toezicht zijn niet alleen gebaseerd op de problematische aanname dat risico's bekend zijn, maar gaat er ook vanuit dat ze meetbaar zijn. Wat zijn de implicaties van deze verwachting? Ontstaat er op die manier een meer mechanische vorm van toezicht, een vorm waarin gemeten risico-indicatoren en risicomodellen een belangrijk onderdeel zijn van het toezichtproces?

Het meten van risico's is de laatste twee decennia sterk *geprofessionaliseerd* (De Wolf, 2007). Er bestaat inmiddels een reeks van degelijke methoden en modellen om risico's in kaart te brengen. Vaak gebeurt dit aan de hand van expertinschattingen, waarbij gebruik gemaakt wordt van methoden als 'De Tafel van 11' (Ministerie van Justitie, 2005), Integraal Risico Management (IRM), Hazard and Operability Management (HAZOP), Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP), Failure Modes & Effects Analysis (FMEA), Multi Criteria Analyse (MCA), Profit Based Decision Analyses (PBDA), Prisma en BowTie. Andere toezichthouders, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Belastingdienst, de Douane en De Nederlandsche Bank, kiezen voor een risico-inschatting op basis van sets aan risico-indicatoren. De modellen van deze toezichthouders bestaan uit (meetbare) indicatoren met een hoge voorspellende waarde voor de prestaties, het handelen van organisaties of individuen en de risiconiveaus. Voorbeelden van risico-indicatoren zijn het aantal ongelukken, eerdere nalevingsniveaus, doorligwonden of lage leerprestaties. Het gebruik van meetbare risico-indicatoren heeft z'n herkomst in de verzekeringsbranche, waar banken in de jaren '60 van de vorige eeuw bij levensverzekeringen de kans op overlijden gingen berekenen aan de hand van risico-indicatoren. De verdere professionalisering van de risicoanalyses is ook af te lezen aan de ontwikkelingen van *evaluatiemethodieken* om de kwaliteit van de risicoanalyses te toetsen. Zo wordt bijvoorbeeld gewerkt met vergelijkingen met controlegroepen bij de expertmodellen of wordt het berekende risiconiveau vergeleken met het feitelijke nalevings- of kwaliteitsniveau bij de meer empirische modellen (zie bijvoorbeeld De Wolf en Janssens, 2009; Timmermans, 2013).



Figuur 1. De relatie tussen de werkelijke, de bekende en de gemeten risico's

Met de professionalisering van de risicoanalyses worden risico's steeds beter gemeten. Wel blijven de sets aan meetbare indicatoren en berekende risiconiveaus altijd afgeleiden om de werkelijke en niet direct meetbare risico's te reconstrueren. De bekende en gemeten risico's zijn altijd een fractie van de werkelijke risico's. In figuur 1 laten we dat zien. De figuur illustreert dat er een gevaar ontstaat voor een vernauwing in de focus van de toezichthouder, maar ook in die van de inspectees (zie ook Ehren en Honingh, 2012).

Een reeks aan meetbare risico-indicatoren en expertinschattingen vervangen veelal de complexe risico's in de praktijk. Dit is een gevolg van het meten van risico's. Toezichthouders moeten wel altijd onderscheid blijven maken tussen het berekende risico en de daadwerkelijk in de praktijk aanwezige risico's (zie ook figuur 1). In de praktijk van het toezichthouden worden de berekende risico's echter vaak geïnterpreteerd als de werkelijke risico's. Dit is verleidelijk, want hiermee worden ze ook beheersbaar. De indicatoren zijn dan geen afgeleiden meer van risico's, maar worden in de beleving van de toezichthouder de werkelijke risico's in een sector of veld. Een risico van risicogericht toezicht is daarmee dat de berekende en *gemeten risico's worden geïnterpreteerd als feitelijke risico's*, zowel in de perceptie van de inspecteurs en inspectees als van de samenleving. Voorbeelden zijn het percentage doorligwonden, het aantal vrachtauto's op een weg, het uitsluiten van leerlingen bij examens of het ziekteverzuim in een organisatie. Een al te mechanische invulling van risicogericht toezicht kan er hierbij toe leiden dat de toezichthouder zich steeds meer gaat richten op deze meetbare risico-indicatoren in plaats van op bekende of werkelijke risico-indicatoren. Daarmee kan er vertekening optreden en bestaat het risico van schijnobjectiviteit.

Een tweede implicatie van het hanteren van meetbare risico's heeft te maken met *meetfouten* die onlosmakelijk verbonden zijn met het meten van indicatoren. De meeste toezichthouders gebruiken risico-indicatoren en informatie die voorhanden is of eenvoudig verzameld kan worden. Soms wordt bestaande informatie verzameld, soms worden inspectees ondervraagd. Al deze metingen kennen meetfouten veroorzaakt door bijvoorbeeld sociaal wenselijke antwoorden of vertekeningen. Dat laatste zien we bijvoorbeeld bij meldingen, waar vaak één persoon meerdere malen dezelfde klacht rapporteert of wanneer klachten juist vergeten worden te melden. Hiermee ontstaan er vertekeningen in de meting en in het vastgestelde risiconiveau. Het is daarom belangrijk dat de toezichthouder kritisch is op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de risicometing.

Feitelijk gelden voor risicometingen dezelfde implicaties als voor prestatiemetingen. Ook hier kan sprake zijn van de zogenaamde 'prestatieparadox'. Dit is het verschijnsel dat het gebruik van meetinstrumenten onbedoelde effecten kan hebben die de betrouwbaarheid en kwaliteit van de meting kan ondergraven (Van Thiel en Leeuw, 2002). Door gebruik van risicomodellen raken deze modellen en instrumenten sleets en is de vraag gerechtvaardigd of organisaties (banken, bedrijven, ziekenhuizen, scholen) echt zo goed zijn als uit de meting naar voren komt. Of weten zij alleen goed te scoren in de risicomodellen door zich te richten op hetgeen gemeenten wordt?

Ook door strategisch handelen van de inspectie kan de betrouwbaarheid van de risicometing ondergraven worden. Voor inspectees bepaalt de uitkomst van de risicoanalyse namelijk bij wie en waar de toezichthouder onderzoek gaat doen. Hierdoor bestaat er een prikkel om niet als risicovol bestempeld te worden. Waar inspectees de risicometing kunnen beïnvloeden, zullen ze dit niet nalaten. Toezichthouders doen er dan ook goed aan na te denken in hoeverre hun risicoanalyse gevoelig is voor strategisch gedrag, zoals 'window dressing', 'teaching to the test' en 'gaming' (voor een uitgebreid overzicht van onbewust en bewuste vormen van strategisch gedrag die leiden tot een prestatie paradox, zie De Wolf en Janssens, 2009; zie ook de bijdrage van Ten Heuvelhof in deze bundel).

De sturende werking van risicoanalyses

In 15 jaar tijd is het gebruik van risicoanalyses sterk toegenomen en daarmee is de praktijk en inrichting van het toezicht aanzienlijk veranderd. Bij veel toezichthouders stuurt de uitkomst van de risicoanalyse de inzet van de inspecteurs. Ze bepalen met name de plaatsen waar de inspecteurs worden ingezet of de thema's waar de inspecteurs zich op richten. De sturende plek van de risicoanalyse in het toezicht heeft niet alleen gevolgen voor de inrichting van het toezichtproces zelf, maar mogelijk ook voor de werkwijze en het gedrag van de inspecteurs en voor de organisaties en het gedrag van de individuen waar het toezicht zich op richt.

Kleuren risicoanalyses het gedrag van inspecteurs?

Het is de taak van het toezichthouder te oordelen over het al dan niet naleven van wetgeving en regels of over de geleverde kwaliteit. Met het gebruik van risicoanalyses wordt hier iets aan toegevoegd, er wordt namelijk een *verwachting* uitgesproken over het verwachte risico en daarmee ook over de verwachte mate van naleving of de geleverde kwaliteit. De toezichthouder kan op basis van deze verwachtingen zijn werk doelmatiger inrichten, zo is de gedachte. Maar het gebruik van risicoanalyses heeft ook implicaties voor de oordeelsvorming en de relatie tussen de inspecteur en inspectee.

Het gevaar van voorspellen is dat er een deterministische werking van uit kan gaan. Daarmee bedoelen we dat de uitkomsten van de risicoanalyses van invloed kunnen zijn op het gedrag en de oordeelsvorming van inspecteurs. Toezichthouders moeten zich bewust zijn van dit risico. Te allen tijde moet voorkomen worden dat een verwacht risico gelijk staat aan een negatief oordeel van de inspecteur. De kern van toezicht is namelijk het (objectief) oordelen van de inspecteur op basis van handelen, gedragingen, prestaties en kwaliteit in de praktijk. Wanneer verwachtingen (de uitkomsten van de risicoanalyse) en oordelen door elkaar gehaald worden, kan dit objectieve oordeelsvorming ondermijnen. In het toezicht is er nauwelijks onderzoek naar de mate waarin de risicoanalyse de oordeelsvorming en het gedrag van de inspecteur beïnvloedt. Het zou goed zijn meer zicht te krijgen op de mate waarin inspecteurs in hun gedrag, werkwijze en oordeelsvorming onderscheid maken tussen risicovolle en niet-risicovolle organisaties of individuen.

Voor toezichthouders is ook de vraag relevant hoe inspecteurs *omgaan met onjuiste risicovoorspellingen*. Wat gebeurt er als de inspecteur bij een onderzoek geen ondersteuning vindt voor een verwacht risico (een ‘false positive’)? Gaat een inspecteur dan extra op zoek naar indicaties van risico’s? Of stelt een inspecteur gemakkelijk zijn of haar verwachting bij? En zoekt een inspecteur grondig genoeg bij een organisatie of individu waar geen risico verwacht wordt? In welke mate gaan inspecteurs actief op zoek naar ‘false negatives’? En welk signaal wordt er afgegeven wanneer de uitkomsten van de risicoanalyse en het inspectiebezoek niet met elkaar sporen?

In de kern gaat het om de vraag welk gewicht de uitkomst van een risicoanalyse krijgt. Wordt de uitkomst van een risicoanalyse gebruikt en gehanteerd als een indicatie of als een bewijsstuk? Toezichthouders hebben te maken met individuele gevallen (organisaties of individuen) waarbij altijd de kans bestaat dat een risicoanalyse onjuist is. Zelfs als er sterke statistische verbanden zijn tussen risicofactoren en naleving of kwaliteit, betekent dit niet dat er sprake is van causaliteit en ook niet dat een risico in alle individuele gevallen op een tekortkoming in de naleving of kwaliteit wijst. Wanneer uit de risicoanalyse naar voren komt dat er bij een organisatie of individu sprake is van een verhoogd risico, kan het altijd zo zijn dat bij een inspectieonderzoek geen tekortkomingen worden geconstateerd. De uitkomsten van risicoanalyses dienen daarom altijd getoetst te worden in de praktijk voordat er een uitspraak gedaan kan en mag worden.

Voor het gedrag van de inspecteur betekent de centrale rol van de risicoanalyse ook een grote verandering. Bij de meeste toezichthouders leidt dit tot een *afname van de autonomie* van inspecteurs. Ze mogen niet meer zelfstandig bepalen bij wie ze onderzoek gaan doen, maar worden hierin ondersteund of gestuurd door de reeds gemaakte risicoanalyse. Dit heeft voordelen maar ook nadelen. Voordeel is dat de ‘pakkans’ hiermee over het algemeen vergroot is, maar het betekent tegelijkertijd dat er minder ruimte is voor de professionele risico-inschatting door de inspecteurs zelf. Er is bij de meeste toezichthouders minder ruimte voor inspecteurs-inschattingen van risico’s en *soft controls*. *Soft controls* zijn de meer informele beheersmaatregelen binnen een organisatie zoals de bestuurs- en managementstijl, het elkaar al dan niet aanspreken op gedrag, de mate van openheid en vertrouwen (e.g. Vink & Kaptein, 2008). Een afname in ruimte voor inspecteurs om hiervan en van de bestaande risico’s eigen inschattingen te maken draagt niet altijd bij aan draagvlak voor risicogericht toezicht bij inspecteurs.

Een heel andere implicatie van het sturen op basis van risicoverwachtingen is de accentverschuiving in het toezicht naar het detecteren van risico's en van mogelijke problemen. Goede praktijken hebben hierdoor niet meer de belangstelling van inspecteurs. De nadruk komt meer te liggen op risico's en het 'vangen van boeven', waarbij inspecteurs eerder *politieagent* dan *coach* zijn. Een deel van de inspecties en inspecteurs is blij met deze omslag, een ander deel niet. In het veld wordt deze omslag over het algemeen gewaardeerd, al ziet het veld in enkele sectoren, zoals in het onderwijs, de coachende inspecteur liever terug.

Verandert de relatie met de inspectee?

Een laatste implicatie van risicogericht toezicht die wij hier adresseren heeft betrekking op de relatie tussen de toezichthouder en de inspectee. Verandert deze relatie door risicogericht toezicht?

Inspecteurs weten voordat zij op inspectie gaan of er sprake is van een risico en dat de kans op niet-naleven of slecht functioneren bij deze groep groter is. Het is de vraag of en wat deze kennis doet met de houding en werkwijze van de inspecteur. Is de relatie met risicovolle inspectees anders dan met inspectees waar op voorhand geen risico verwacht wordt? Het is naïef te denken dat de relatie met inspectees in beide gevallen gelijk is. Een vergelijking met de politie ligt ook hier voor de hand. Over het algemeen behandelt de politie verdachten toch anders dan mensen die niet verdacht zijn. Toezichthouders kunnen zich er beter van bewust zijn dat het *verwachte risiconiveau de relatie met de inspectees beïnvloedt*. Er staat direct al meer druk op de relatie bij individuen of organisaties die als risicovol bestempeld zijn. Omdat de toezichthouder vooral aandacht besteedt aan zaken die niet goed gaan, is er mogelijk meer sprake van wantrouwen bij risicovolle inspectees. De focus bij de onderzoeken ligt daar mogelijk sterker op het zoeken naar tekortkomingen in de naleving en/of kwaliteit. Wanneer dit het geval is, worden inspectiebezoeken tot een straf en wordt het buiten de deur houden van de toezichthouder gezien als een succesmaat. Dit kan vervolgens weer leiden tot strategisch gedrag en 'gaming'.

De relatie met niet-risicovolle inspectees kan ook veranderen bij risicogericht toezicht. De relatie met deze organisaties of individuen zal er een op afstand en van vertrouwen zijn. Het gevolg hiervan kan zijn dat individuen en organisaties die (net) boven de risicogrenzen vallen, hun functioneren en presteren interpreteren als goed. De risicogrenzen fungeren dan als een minimumnorm, waarbij *niet-risicovol als goed wordt geïnterpreteerd*. Hierdoor

kan de wil en motivatie om tot verbetering te komen bij deze groep stagneren. Dit is vooral aan de orde wanneer er in een sector weinig andere prikkels of sturingsmechanismen bestaan. Zo is er in het onderwijs de laatste jaren sprake van een sterke afname van het aantal scholen dat ondermaats presteert, maar is er parallel aan deze ontwikkeling ook een afvlakking bij de middenmoot en de top (zie IvhO, 2013). De prikkel om ook daar te verbeteren ontbreekt wellicht, hoewel het de vraag is of dit een taak van de toezichthouder is.

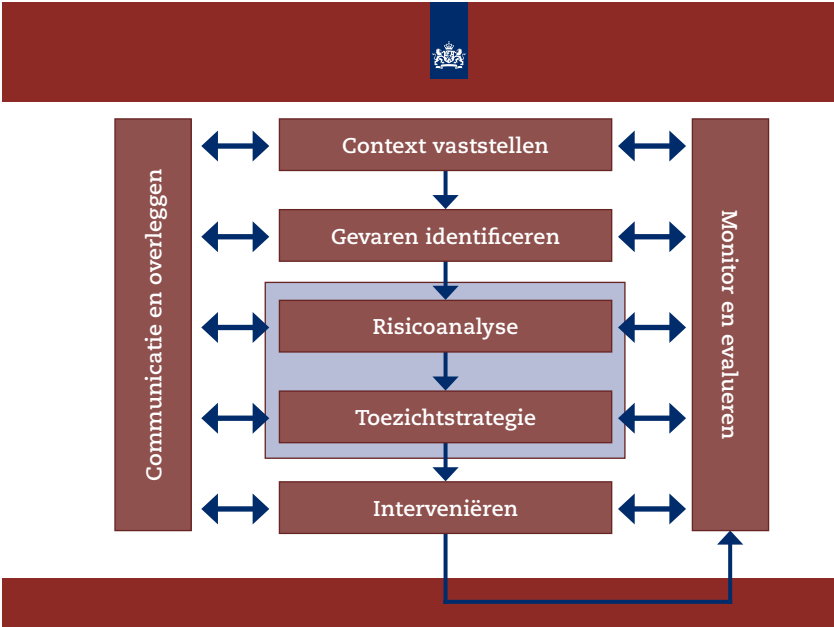
Ook in het veld kan er, zoals eerder al aangegeven, verwarring ontstaan over de betekenis van vastgestelde risico's en de oordelen over naleving of kwaliteit van de toezichthouder. Het is voor het veld niet altijd helder dat een risicoanalyse iets anders is dan een onderzoek van inspecteurs in de praktijk. Toezichthouders hebben daardoor soms te maken met *veranderde beeldvorming* onder inspecteés. Het leidt regelmatig tot het verwijt aan de toezichthouder dat zij een te smalle en simpele kijk heeft (zie eerder in deze bijdrage).

Conclusie: van risicoanalyse naar risicomanagement

Deze bijdrage reflecteert op de aannames die ten grondslag liggen aan het gebruik van risicogericht toezicht en de implicaties die voortvloeien uit deze werkwijze. Duidelijk wordt dat het risicogericht toezicht een belangrijke stap voorwaarts is in het ontwikkelen van een selectiever en doelgericht toezicht. Maar, zoals de titel van deze bijdrage al suggereert, het gebruik van risicogericht toezicht is niet vrij van risico's. Deze bijdrage laat zien dat er onbekende en moeilijke of niet-meetbare aspecten zijn, die er voor zorgen dat er gevaren gemist worden, er een prestatieparadox kan ontstaan, het blikveld van de toezichthouder kan vernauwen en er een prikkel ontstaat om de inspecteur buiten de deur te houden (en toezicht te gaan zien als straf). Het gaat hier nadrukkelijk om complicaties die her en der optreden, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs bij elke vorm van risicogericht toezicht te gelden. Wel zijn het implicaties waar toezichthouders zich bewust van moeten zijn.

Zeker nu vrijwel alle Nederlandse toezichthouders zijn overgegaan tot professionele vormen van risicogericht toezicht, is het waardevol de implicaties van risicoanalyses en risicogericht toezicht kritisch tegen het licht te houden. De reflectie in deze bijdrage laat zien dat een zorgvuldige en kritische omgang met risicoanalyses, de vaststelling van risico's, de inter-

pretatie van de risico's en de doorwerking van de risicoanalyse uitkomsten in de praktijk van inspectie en beoordeling cruciaal zijn. Dit komt neer op het vinden van de balans tussen het gebruik van de risicoanalyses en de professionaliteit van de inspecteur of toezichthouder. In feite hebben we het dan over het risicomanagement van de toezichthouders zelf. Hoe zet de toezichthouder de risicoanalyses zo in dat het toezicht optimaal functioneert en het risicogerichte toezicht zoveel mogelijk vrij is van risico's? We illustreren dit aan de hand van een bestaand schema over risicomanagement, welke staat weergegeven in figuur 2. Dit schema geeft aan wat risicomanagement meer is dan risicoanalyse en het afstemmen van de toezichtstrategie op de risico's en op het veld (de sector) waarbinnen de toezichthouder werkt. Meer gedetailleerde informatie over het schema en de stappen is te vinden in de 'Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders' (Beraad van Inspecteurs-Generaal, 2006).



Figuur 2. Risicomanagement

In deze bijdrage hebben we benadrukt dat bekende en berekende risico's een deelverzameling zijn van de feitelijke risico's en dat toezichthouders zich bewust moeten zijn van de 'blinde vlekken' in hun blikveld. Voor toezichthouders is het van belang regelmatig de context opnieuw vast te stel-

len en vanuit de context gevaren te identificeren (eerste stappen figuur 2). Hiermee kan een toezichthouder voorkomen dat de risicoanalyse zelf het startpunt wordt van het toezichtproces en daarmee een te sturende rol in het toezicht heeft. Het zou goed zijn als er meer uitwisseling komt over professionele methodieken voor het vaststellen van de context en het identificeren van gevaren. Dialoog met actoren in het veld en hun netwerken is hierbij belangrijk. Ook kunnen inspecteurs als professional een belangrijke rol spelen in het identificeren van mogelijke gevaren. Verder kan onderzoek naar het gehele of delen van het toezichtveld gebruikt worden om (stelsel)risico's en blinde vlekken in kaart te brengen. Zo kent een aantal inspecties een 'Staat van' en/of regionale analyses waarin een analyse van het stelsel gepresenteerd wordt. Deze analyses lenen zich uitstekend voor het in kaart brengen van inhoudelijke risico's in de toezichtpraktijk en thema's waar de toezichthouder weinig van weet. Het is van belang dat een toezichthouder oog heeft voor de mate van onzekerheid die altijd zal bestaan. Toezichthouders zouden deze onzekerheid ook moeten bespreken, zowel binnen de eigen organisatie als daar buiten.

Een tweede leerpunt uit deze bijdrage is dat een toezichthouder duidelijk onderscheid moet maken tussen de risicoberekening en het oordeel op basis waarvan geïntervenieerd wordt. Bij het gebruik van risicoanalyse zit het gevaar van determinisme (met mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de beoordeling en de relatie met de inspectee). Figuur 2 vermeldt niet voor niets een stap tussen risicoanalyse en interventie, namelijk de toezichtstrategie. Toezichthouders moeten ervoor waken deze stap niet over te slaan. In de toezichtstrategie moet nadrukkelijk ook aandacht zijn voor *soft controls* door inspecteurs, vooral wanneer daar bij de risicoanalyses nauwelijks ruimte voor bestaat. Het inbouwen van *soft controls* helpt mechanisch (risicogericht) toezicht te voorkomen.

Monitoring en evaluatie van het risicogerichte toezicht is ook essentieel. Evaluaties zijn nu veelal beperkt tot evaluatie van de risicoanalyse of risicometing zelf. Het zou goed zijn indien ook geëvalueerd zou worden of de gevaren goed geïdentificeerd zijn, in welke mate de risicoanalyse de oordeelsvorming beïnvloedt en in hoeverre het risiconiveau de relatie met de inspectee beïnvloedt. Evaluatie zou dus niet beperkt moeten zijn tot de risicoanalyse, maar zou op alle stappen van het risicomanagement moeten reflecteren (zie figuur 2).

Tot slot geeft deze bijdrage handreikingen voor de communicatie. Toezichthouders moeten zich hierbij realiseren dat risicogericht toezicht het dominerende beeld en imago van de toezichthouder verandert: zowel onder inspecteurs, onder inspectees, evenals in de samenleving. Het onderscheid tussen risicoanalyse en oordeelsvorming kan daarom door toezichthouders niet sterk genoeg benadrukt worden. Discussies over de vraag of de basis van hun oordeel niet te smal wordt, als gevolg van een sterke focus op risico's, moet daarbij niet gemeden worden.

Literatuur

- Ale, B.J.M. (2002). Risk assessment practices in The Netherlands. *Safety Science*, Vol. 40, issue 1-4, 105-126.
- Beraad van Inspecteurs-Generaal (2006). *Leidraad objectgericht risico-management door rijksstoezichthouders*. Den Haag.
- Black and Baldwin (2010). Really Responsive Risk-Based Regulation. *Law & Policy*, Vol. 32(2).
- Ehren, M.C.M. and Honingh M.E. (2012). Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms. *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 37(4), 239-248.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs; onderwijs-verslag 2011/2012*. Utrecht.
- Mertens, F.J.H. (2011). Vriendelijk converseren en krachtig optreden (II). Afscheidsrede TU-Delft.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *De Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*. Den Haag.
- Power, M. (2007). *Organizing uncertainty: designing a world of risk management*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2004). *The risk management of everything: rethinking the politics of uncertainty*. Londen: Demos.
- Sparrow, M.K. (2008). *The Character of Harms. Operational Challenges in Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thiel, S. van en Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, Vol. 25(3), 267-281.
- Timmermans (2012). *Value added in educational accountability: possible, fair and useful?* Dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen.
- Vink, H.J., en Kaptein, M. (2008). Soft controls bij de rijksoverheid. *De oorzaken van rechtmatigheidsfoutenonderzocht*. MAB, 256-262.
- Wolf, I.F. de (2007). Risicoanalyse en risicomanagement bij toezichthouders. In Leeuw, F.L., Kerseboom, J.S. en Elte, R., Turven, tellen, toetsen. *Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Wolf, I.F. and Janssens, F.J.G. (2007). Risk based inspections: an example of risk management by the Dutch Educational Inspectorate. Paper voor de *Annual meeting of the Society for Risk Analysis*, Den Haag.